联 合 国 S/2021/843



安全理事会

Distr.: General
1 October 2021
Chinese
Original: English

有关西撒哈拉的局势

秘书长的报告

一. 导言

1. 本报告依照安全理事会第 2548(2020)号决议提交。安理会在该决议中将联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团)的任务期限延长至 2021 年 10 月 31 日，并要求我在任务期结束前提交西撒哈拉局势报告。本报告概述了自 2020 年 9 月 23 日我上次报告(S/2020/938)印发之后 2020 年 9 月 1 日至 2021 年 8 月 31 日期间情况发展，并介绍了当地的局势、西撒哈拉政治谈判的现状、安理会第 2348(2020)号决议的执行情况以及特派团行动的当前挑战和应对挑战的步骤。

二. 近期情况

2. 自我上次报告以来，西撒哈拉局势严重恶化。摩洛哥和萨基亚阿姆拉和里奥德奥罗人民解放阵线(波利萨里奥阵线)之间恢复敌对行动，以及 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行持续不断，大大改变了西撒特派团的行动环境，限制了特派团执行任务的能力。

3. 2020 年 10 月 18 日至 29 日，西撒特派团观察到最多由 80 名撒哈拉威平民(包括妇女和儿童)组成的不同团体在护堤附近以及西撒特派团设在阿万尼特、比尔拉赫卢、梅海雷斯、米杰克和提法里提的队部举行了 9 场总体和平的抗议活动。示威者向西撒特派团提出了若干要求，包括“举行全民投票”和找到解决领土地位问题的办法；永久关闭盖尔盖拉特缓冲带内的道路；“从摩洛哥监狱释放撒哈拉威政治犯”。每一场抗议活动都在同一天和平解散，没有发生安全事件。

4. 2020 年 10 月 21 日，西撒特派团观察到，盖尔盖拉特缓冲带内有大约 50 人，其中包括妇女和至少一名儿童。示威者在缓冲带内已铺设路面的道路上设置路障，阻挡领土与毛里塔尼亚之间的所有交通。同一天，西撒特派团实施了加强监测措施，以随时了解事态发展，并与各方联络，呼吁保持冷静。

5. 同一天，摩洛哥负责与西撒特派团联络的协调人致函我的西撒哈拉问题特别代表，对“波利萨里奥阵线发动”的示威表示关切，并呼吁我的特别代表“要求波利萨里奥立即无条件撤出缓冲带”，同时表示摩洛哥“保留采取任何必要行动，包括在实地实施干预的权利，以确保民用和商业交通的自由畅通，并恢复原状”。其后，波利萨里奥阵线驻纽约代表同日也以负责与西撒特派团联络的代理协调人身份书面致函我的特别代表，否认他们参与了示威活动。

6. 10 月 22 日，西撒特派团除了每天派出军事观察员和定期进行直升机侦察外，还向盖尔盖拉特缓冲带部署了一个军民联合小组，以帮助缓和紧张状况。西撒特派团受到抗议者的阻挠，无法通过路障，对该地区进行全面的实地核查。抗议者重申了当月早些时候在护堤以东示威期间向西撒特派团提出的要求(见上文第 3 段)。

7. 10 月 22 日，波利萨里奥阵线秘书长卜拉欣•加利在给我的信函中表示，“撒哈拉威平民出现在盖尔盖拉特缓冲带并没有违反任何军事协定”。

8. 10 月 22 日至 29 日，西撒特派团直升机在盖尔盖拉特上空进行侦察，观察到缓冲带内有多达 12 名身穿军装的波利萨里奥阵线武装人员和多达 8 辆军用轻型车辆，其中两辆架设了重型武器。波利萨里奥阵线驻纽约代表兼时任波利萨里奥阵线负责与西撒特派团联络的代理协调人告诉我的特别代表，部署这些军事人员完全是为了保护平民抗议者。我的特别代表告知波利萨里奥阵线，这仍是对《一号军事协定》的违反，并敦促波利萨里奥阵线从缓冲带撤出其军事人员和车辆。10 月 29 日，西撒特派团空中侦察观察到，有部分车辆而非全部车辆已经撤离。

9. 从 10 月 26 日开始，西撒特派团直升机侦察观察到护堤以西有 16 辆摩洛哥王国陆军车辆，车上载有重型推土机械，朝盖尔盖拉特方向行驶。为缓和紧张状况，而且鉴于当时未曾批准任何在比尔甘杜兹区进行建造或维修的请求，特派团根据《一号军事协定》规定的职责，要求摩洛哥王国陆军撤走这些设备。摩洛哥王国陆军向西撒特派团保证说，它将照办，但据观察，这些设备未撤走。

10. 11 月 6 日，西撒特派团直升机侦察观察到，一支由大约 250 辆车组成的摩洛哥王国陆军部队到达盖尔盖拉特东北约 12 公里《一号军事协定》界定为禁区的地点，其中许多车辆携带重型武器。西撒特派团告知摩洛哥王国陆军，《一号军事协定》规定，在该地区集结如此庞大的部队将构成违反行为，因此敦促摩洛哥王国陆军撤离。

11. 11 月 7 日，摩洛哥国王穆罕默德六世在“绿色进军”45 周年之际发表讲话，斥责“旨在扰乱摩洛哥与毛里塔尼亚之间正常交通的不可接受的做法”，并坚称摩洛哥将“最坚定、最坚决地回应任何旨在破坏其南部省份安全与稳定的做法或企图”。

12. 穆罕默德六世国王在 11 月 12 日一封信中敦促我“加倍”努力，迅速而彻底终止波利萨里奥阵线在盖尔盖拉特缓冲带从事的“无法容忍和破坏稳定的挑衅行为”。信中还说，“摩洛哥王国本着自身责任并完全按照国际法规则，保留在其认为必要的时间和方式采取行动的权利，以维护禁区的地位，恢复自由通行”。

13. 11 月 13 日上午，西撒特派团观察到盖尔盖拉特缓冲带的抗议者以及波利萨里奥阵线武装人员突然离开示威地点。其后不久就听到交火声，包括从波利萨里奥阵线阵地方向传来两声枪响以及从与摩洛哥王国陆军部署地点相邻的护堤方向传来重武器射击声(见上文第 9 和 10 段)。随后观察到摩洛哥王国陆军到达缓冲带抗议者原先所在地点。西撒特派团没有接到关于在当天事件中有人伤亡的报告。当晚，西撒特派团直升机侦察发现盖尔盖拉特东南护堤有三处新的决口，此前因实弹交火而无法飞到该处。经西撒特派团直升机侦察，在已铺设道路以东约 6 公里处观察到，摩洛哥王国陆军的推土机已开始构筑一个穿过缓冲带的新沙墙。

14. 加利先生在同一天给我的信中谴责“针对手无寸铁撒哈拉威平民的野蛮袭击”，指出“摩洛哥部队的军事行动[是]侵略行为和公然违反停火”，“联合国和安全理事会应予以最强烈谴责”。摩洛哥外交部长在当天发表的一项声明中表示，摩洛哥在盖尔盖拉特的行动“是以和平方式进行的，没有发生冲突，也没有对平民安全构成威胁”。

15. 11 月 14 日，加利先生发布一项“法令”，宣布“波利萨里奥阵线终止对停火的承诺”，“随后恢复武装斗争，捍卫[撒哈拉威]人民的合法权利”。

16. 从那时起，低强度的敌对行动一直在持续，摩洛哥王国陆军和波利萨里奥阵线经常报告说有人从护堤对面开火。按照西撒特派团根据各方报告进行的计算，自 1 月份以来，所报开火事件有所减少，主要集中在领土北部的马赫巴斯附近。虽然西撒特派团没有发现双方所报开火事件的数量和地点存在重大差异，但对于其所造成影响的说法则是相互矛盾的。波利萨里奥阵线经常在其公报中声称对摩洛哥一方造成重大损失。摩洛哥公开反驳了这种说法，摩洛哥王国陆军向西撒特派团表示，他们只在“[摩洛哥王国陆军]部队受到直接威胁的情况下”还击，而且“从来都与波利萨里奥阵线的行动成比例”。2 月 1 日，波利萨里奥阵线协调人书面致函西撒特派团表示，“自 2020 年 11 月 13 日以来，整个西撒哈拉领土已变成公开战争的地区”。摩洛哥常驻联合国代表在 2 月 23 日给我的信中断言，“完全不存在任何武装冲突”。

17. 在本报告所述期间，巴林、布基纳法索、赤道几内亚、斯威士兰、几内亚比绍、海地、约旦、利比亚、马拉维、塞内加尔、塞拉利昂、苏里南、阿拉伯联合酋长国和赞比亚已经或宣布打算在阿尤恩或达赫拉开设“总领事馆”。加利先生在 2020 年 10 月 23 日、2020 年 10 月 28 日、2020 年 11 月 4 日、2020 年 12 月 15 日、2020 年 12 月 17 日、2020 年 12 月 19 日、2021 年 3 月 5 日、2021 年 4 月 6 日和 2021 年 8 月 30 日给我的信中称这些外交派驻是“违反国际法行为，并……侵害西撒哈拉作为非自治领土的国际法律地位”。

18. 2020 年 12 月 10 日，美利坚合众国在一项总统公告中宣布承认“摩洛哥对整个西撒哈拉领土的主权”，并重申“支持摩洛哥认真、可信和现实的自治建议，认为这是公正和持久解决争端的唯一基础”。波利萨里奥阵线代理协调人在 12 月 17 日的一封信中强调，这一公告是“令人遗憾的单方面立场，违反了《联合国宪章》和相关决议”。12 月 24 日，美国宣布将开设一个“虚拟西撒哈拉办事处”。

19. 在护堤以西，摩洛哥在本报告所述期间继续投资发展基础设施。2021 年 4 月 30 日，摩洛哥当局宣布有人中标建造达赫拉大西洋港口，目前正在施工。此外，修建连接摩洛哥提兹尼特和达赫拉的高速公路的工程仍在继续。6 月 24 日和 26 日，约旦、阿曼、沙特阿拉伯和也门的外交代表团访问了达赫拉和阿尤恩，考察投资机会。波利萨里奥阵线认为，此类投资是企图“巩固军事占领以及对西撒哈拉部分地区的非法吞并，并将其正常化”(S/2020/938，第 8 段)。

20. 8 月 24 日，阿尔及利亚宣布与摩洛哥断交，理由包括“摩洛哥背弃哈桑二世国王在一项联合公报中作出的承诺”。[1] 当初签署联合公报是为了支持“通过举行自由和公平的全民投票，使撒哈拉人民能够完全可信、不受任何限制地决定自己的未来，从而公正、彻底地解决西撒哈拉冲突”。同一天，摩洛哥外交部发表声明，表示注意到“阿尔及利亚单方面决定断绝与摩洛哥的外交关系”，摩洛哥对此“表示遗憾，认为这是完全没有道理的”。

21. 8 月 27 日，我宣布任命亚历山大•伊万科(俄罗斯联邦)为我的新任西撒哈拉问题特别代表兼西撒特派团团长，接替于 8 月 26 日结束任期的科林•斯图尔特(加拿大)。

三. 政治活动

22. 2020 年 10 月 30 日，也就是安全理事会通过第 2548(2020)号决议的同一天，波利萨里奥阵线发布新闻稿，重申其 2019 年 10 月 30 日关于“重新考虑其参与”西撒哈拉政治进程的决定，并表示将“在联合国未采取行动确保西撒特派团执行任务的情况下，加紧民族解放斗争”。

23. 在 2020 年 11 月 13 日事件发生之前的几天里，联合国参与了与各方、邻国和其他利益攸关方的多项举措和接触，以避免局势升级，并就违反停火行为和任何改变现状的严重后果发出警告。11 月 19 日，我致函穆罕默德六世国王，敦促摩洛哥保持最大限度克制，避免局势进一步升级，恢复原状。同一天，我在给加利先生的信中敦促波利萨里奥阵线避免局势进一步升级，并为恢复政治进程留出空间。11 月 21 日，国王穆罕默德六世在答复我的信时声称，摩洛哥在盖尔盖拉特的行动“不可逆”，同时表示摩洛哥仍然“致力于实现停火”。另外，加利先生在 2020 年 12 月 2 日给我的信中说，波利萨里奥阵线“已别无选择，只能行使其神圣的自卫权”。

四. 联合国西撒哈拉全民投票特派团的活动

A. 业务活动

24. COVID-19 大流行对西撒特派团业务活动的总体影响仍然不大。在其阿尤恩总部，西撒特派团在可行的情况下都实行远程办公。2021 年 7 月 1 日，特派团开始执行返岗工作计划，允许至多 75%的工作人员在西撒特派团总部办公室复工。

[1] 该联合公报由阿尔及利亚和摩洛哥于 1988 年 5 月 6 日发表，内容见 A/43/366，附件。

由于该领土 8 月份 COVID-19 病例激增，返岗复工安排暂停，何时恢复另行通知。2021 年 8 月 30 日，西撒特派团记录到第一例工作人员死于该病毒。在与秘书处密切合作以及同摩洛哥、波利萨里奥阵线和会员国协作下，2020 年 8 月恢复了军警人员的轮调、遣返和部署。尽管国际旅行方面的困难以及其他与大流行病有关的限制持续存在，但 174 名军事观察员在本报告所述期间完成了轮调。

25. 摩洛哥政府、波利萨里奥阵线和阿尔及利亚政府在疫情期间与西撒特派团进行了充分合作。摩洛哥和阿尔及利亚政府为西撒特派团文职和军职人员往返于其在该领土和阿尔及利亚廷杜夫的工作地点提供了支持，允许其乘坐国际商业特别航班。自 2021 年 2 月起，西撒特派团军职和文职人员开始接受摩洛哥王国陆军和摩洛哥卫生部在该领土护堤以西以及阿尔及利亚卫生当局在廷杜夫提供的疫苗接种。截至 8 月 31 日，76%的国际文职人员和 80%的军职人员已接种两剂疫苗。

26. 截至 8 月 31 日，西撒特派团军事部分有 196 人，其中 43 人为女性。西撒特派团一直在加强努力，改善其性别平衡。因此，女性观察员的比例从 2016 年的不到 5%(S/2016/355，第 31 段)增至 24%，尽管在 COVID-19 疫情期间招聘速度大幅放缓。2020 年 9 月 1 日至 2021 年 8 月 31 日，西撒特派团进行了约 393 411 公里的地面巡逻和 975 小时的空中巡逻。西撒特派团各队部每月平均对护堤东西两侧 970 个总部、小队、分队、据点和观察哨进行监测，通过地面或空中巡逻共计在护堤以西进行 9 516 次视察，在护堤以东进行 2 125 次视察，包括 14 次调查。

27. 在护堤以西，摩洛哥王国陆军经常向西撒特派团重申其原则上恪守对停火的承诺，同时行使对波利萨里奥阵线行动作出回应的权利。西撒特派团继续在护堤以西行使行动自由，尽管出于安保和安全考虑，地面巡逻和直升机侦察飞行只能在距离护堤最初 30 公里和 15 公里的安全距离进行，直到 7 月 19 日，在没有双方交火报告的地区，有限的地面巡逻恢复到距离护堤最多 2 公里。西撒特派团部队指挥官和摩洛哥阿加迪尔摩洛哥王国陆军南区指挥官之间的战略层面合作与沟通保持不变。

28. 在护堤以东，西撒特派团的行动自由受到严重限制。波利萨里奥阵线协调人在 2 月 1 日信函(见上文第 16 段)中通知西撒特派团，为了“确保西撒特派团人员的安保和安全”，“有合理理由相信，地面车队行驶仍然有很高风险，因此是不可取的”。波利萨里奥阵线军事部队参谋协调员在 6 月 1 日给西撒特派团部队指挥官的信中重申了这一点。

29. 因此，西撒特派团一直无法从护堤以东每个队部进行半径超过 20 公里的地面巡逻，也无法进行任何直升机侦察。在波利萨里奥阵线部队内也无法进行地面巡逻，而且还被要求与其保持至少 200 米的距离。直升机向队部投送补给的飞行获许以相对固定的间隔进行，大约每月两次，但每次飞行前须事先得到波利萨里奥阵线的批准。自 2020 年 11 月 13 日以来，后勤和维修地面车队无一获许。西撒特派团已将护堤以东队部的军事观察员人数缩减 30%。到 2021 年 8 月 31 日为止，西撒特派团部队指挥官一直无法与波利萨里奥阵线武装部队领导层建立直接联系，所有通信只能以书面形式进行。

30. 我的西撒哈拉问题特别代表和西撒特派团部队指挥官一再就这些限制提出抗议。在多封书面信函中，波利萨里奥阵线辩解说，这些措施是“战争状态”持续期间确保西撒特派团人员安全所必需的。

31. 由于这些限制，西撒特派团无法直接观察护堤两侧交火情况，也无法核实个别事件的具体细节。特派团只得依赖双方每天提供的信息，而它无法进行独立核实。

32. 西撒特派团继续本着以行动促维和的绩效承诺，使用通过欧洲联盟和美国双边支持获得的地理空间图像和分析，为其观察活动提供补充。

33. 2020 年 9 月 1 日至 11 月 12 日期间，西撒特派团的违反行为工作组未宣布发生任何违反《一号军事协定》的行为。该机制在 2020 年 11 月事件发生后被暂停，事件当天之后双方可能实施的违反行为均未正式处理。2020 年 9 月 15 日，波利萨里奥阵线报告说，摩洛哥王国陆军在比尔拉赫卢进行了两次侦察飞行。11 月 17 日，波利萨里奥阵线报告说，摩洛哥王国陆军向其位于米杰克的一个观察哨开火。西撒特派团无法独立核实这些报告。

34. 在本报告所述期间，西撒特派团接到摩洛哥王国陆军提出的 46 项维修和建筑工程许可申请(护堤维修 10 项、翻新 4 项、建筑 12 项、延长限期 20 项)，波利萨里奥阵线未提任何申请。在所提申请中，24 项获得批准，15 项未获批，7 项仍尚待处理。摩洛哥王国陆军还向西撒特派团送发了 192 项关于本报告所述期间活动的通知，其中提及《一号军事协定》，波利萨里奥阵线则在 2020 年 11 月 13 日之前送发了一项通知。

35. 尽管违反行为工作组已暂停工作，但特派团仍继续观察和记录关于双方军事存在和设施方面任何变化的报告。随着在盖尔盖拉特建造大约 20 公里长的新沙墙，摩洛哥王国陆军巩固了其在缓冲带大约 40 平方公里土地上的存在。未在 2016 年铺设的那部分道路后来进行了升级，但没有铺设。西撒特派团无法证实波利萨里奥阵线关于该地区布设了新地雷的报告。

36. 2020 年 11 月 15 日，西撒特派团接到报告称，波利萨里奥阵线军事部队将一些火炮调离提法里提；11 月 23 日，西撒特派团观察到，摩洛哥王国陆军三个摩托化步兵营从斯马拉调至马赫巴斯。截止 2021 年 7 月 10 日，据观察，摩洛哥王国陆军那三个营之中有两个营已返回斯马拉，而据摩洛哥王国陆军报告，一个营加强了护堤(马赫巴斯东南部)沿线的摩洛哥王国陆军阵地。

37. 2020 年 11 月 13 日至 2021 年 8 月 31 日期间，摩洛哥王国陆军向西撒特派团报告了 1 099 起事件，涉及从远处向护堤或护堤附近其部队开火，83%集中在马赫巴斯。摩洛哥王国陆军还报告了 22 起对护堤的“渗透企图”以及波利萨里奥阵线操纵的 724 次无人机侦察飞行，其中 88%据报发生在马赫巴斯和奥塞尔德地区。西撒特派团通过对卫星图像进行分析，确定了护堤两侧似乎由炮火造成的撞击坑所在地点。由于安全局势，西撒特派团无法进行实地核查。

38. 在同一期间，波利萨里奥阵线就据称以护堤沿线摩洛哥王国陆军阵地为目标并对其发动袭击的事件定期送发信函。2021 年 1 月 23 日，西撒特派团接到波利

萨里奥阵线在盖尔盖拉特地区实施炮击的报告，双方都证实了这一点。没有人员伤亡报告。撒哈拉威媒体还报道了摩洛哥王国陆军无人机发动的袭击：一次发生在 4 月 6 日，据称导致波利萨里奥阵线“宪兵”首领 Dah Al-Bendir 死亡，另一次是在 4 月 19 日，两次都发生在提法里提 Erni 河附近。摩洛哥王国陆军否认在护堤以东动用作战或侦察无人机。西撒特派团无法核实这些报告。

39. 2 月 8 日，波利萨里奥阵线公开声称袭击了摩洛哥阿迦区守卫第 9 装甲团第 2 营的摩洛哥王国陆军士兵。2 月 11 日，据媒体报道，摩洛哥首相萨阿德丁•奥斯曼尼否认发生了据称的这次袭击。8 月 21 日，波利萨里奥阵线驻纽约代表写信给我说，8 月 18 日，摩洛哥向护堤以东撒哈拉威平民车队开火，击毁了一辆卡车。

B. 地雷行动

40. 在本报告所述期间，领土内发生的事件严重影响了西撒特派团的排雷行动。由于阿尔及利亚和西撒哈拉边界于 2020 年 3 月 20 日关闭，先前在 COVID-19 疫情开始时便暂停的护堤以东地区排雷活动(S/2020/938，第 37 段)于 2020 年 10 月 3 日恢复进行。在仅仅五周之后，由于 2020 年 11 月再度发生敌对行动，护堤以东的正常排雷活动再次暂停。

41. 在本报告所述期间，排雷活动仅限于一个紧急爆炸物处理反应小组，由其进行紧急爆炸物处理、路线核查以及对平民开展爆炸物风险教育和 COVID-19 预防信息传送综合宣传。由于行动暂停，无法开展土地释放活动。

42. 尽管地雷行动面临重大挑战，但排雷活动继续进行，以减轻地雷和战争遗留爆炸物构成的威胁，同时也开展路线调查，以确保联合国人员、后勤车队和财产的安全。该小组进行了车辆辅助调查，并加强了社区联络活动，覆盖面积达 13 680 平方公里，而且确定了 8 个新的危险区。截至 2021 年 8 月 31 日，护堤以东 527 个已知集束炸弹打击区中的 42 个和 61 个已知雷场中的 24 个仍有待清理。另外，截至 8 月 31 日，地雷行动处评估了 887.2 公里的路线，并为军事观察员在西撒特派团队部之间的安全通行提供了便利。

43. 西撒特派团地雷行动处通过在护堤以东与撒哈拉威地雷行动协调办公室合作，就地雷行动相关事项与波利萨里奥阵线保持联络，同时继续为该办公室提供技术援助和方案以及数据管理。

44. 西撒特派团地雷行动处在特派团总部和各队部为 176 名西撒特派团文职和军职人员(137 名男性和 39 名女性)举办了 33 次爆炸物风险教育课。在护堤以东、撒哈拉威难民营和该领土与阿尔及利亚之间过境点，也为 4 781 名男子、妇女、男童和女童举办了类似培训课。

45. 尽管作了这些努力，但 2020 年 9 月 1 日至 2021 年 7 月 31 日期间，摩洛哥王国陆军报告了 20 起地雷和战争遗留爆炸物事件，这些事件造成 4 名平民和 20 名军事人员受伤。据记录，护堤以东发生了一起战争遗留爆炸物事件，导致一名男童受伤。这些事件在地雷行动信息管理系统中均有记录。

46. 摩洛哥王国陆军报告说，护堤西侧超过 1.45 亿平方米的土地已释放供使用，销毁了 1 014 件战争遗留爆炸物以及 31 枚杀伤人员地雷和反坦克雷。特派团继续推动摩洛哥王国陆军和西撒特派团地雷行动之间加强合作。

C. 安保

47. 西撒特派团四个安全区(廷杜夫、阿尤恩、护堤以西和护堤以东)的安全环境仍然不可预测。从 2020 年 9 月 1 日至 2021 年 7 月 15 日，据报发生了 406 起与安全有关的事件，其中只有 11 起涉及联合国人员、房地和资产。这些事件包括 5 起骚扰联合国人员的案件，其中 3 起针对妇女，发生在阿尤恩。影响联合国人员的 11 起事件与前一年相比减少了 81%，主要原因是封锁期间行动受限。

48. 2020 年 11 月之后，护堤附近特派团行动区的安全形势发生了重大变化。在这方面，据评估，联合国面临的主要威胁来自可能的非目标事件，如交叉火力或附带损害等。尽管如此，双方都重申对西撒特派团人员和房地安全与安保的承诺。

49. 为解决新的安全问题，特派团采取了一些预防措施。护堤以西的地面巡逻和直升机侦察与实弹射击区保持安全距离。在护堤以东，对地面巡逻和直升机侦察飞行的现有限制也有助于降低安全风险。实际进行的飞行都是经双方精心协调进行的。根据对联合国安全管理系统人员、行动和设施的剩余风险的评估，四个安全区(廷杜夫、阿尤恩、护堤以西和护堤以东)的一般威胁评估水平保持不变，仍处于低至中等水平。

50. 该领土内存在毒品走私者和其他犯罪分子，而且有发生恐怖袭击的风险，这仍然令人关切(S/2020/938，第 44 和 45 段)。

51. 摩洛哥和波利萨里奥阵线分别对护堤以西和以东联合国人员、资产和资源的安全和安保继续担负主要责任，西撒特派团依然相信双方的承诺和能力。对话者分享与安全有关的信息仍然有限，这继续影响西撒特派团维持自身态势感知的能力。

D. 实质性民事活动

52. 西撒特派团根据其任务规定，继续监测、分析和报告西撒哈拉的事态发展和影响这些事态发展的情况。为配合进行这项分析，特派团廷杜夫联络处对撒哈拉威难民营内部和周边的事态发展进行了跟踪。

53. 由于 COVID-19 疫情，会员国代表不能像以前那样定期访问西撒特派团在阿尤恩和廷杜夫的办事处。我的特别代表继续在拉巴特和纽约通过视频会议和在可行情况下亲自与会，定期向各会员国通报情况。

54. 在廷杜夫附近的难民营，西撒特派团和联合国人道主义工作人员继续不受阻碍地接触难民以及其他当地和国际对话者。但由于 COVID-19 疫情，西撒特派团和联合国人道主义工作人员对难民营的实地访问仅限于提供基本所需。西撒特派团通过监测来自当地、人道主义和社交媒体来源的信息，继续努力维持其分析和预警能力。

55. 在本报告所述期间，西撒特派团根据以行动促维和倡议，继续实施全面规划和业绩评估系统。在 2020 年 11 月事件发生后，西撒特派团利用该系统对已发生改变的环境进行了评估，修订了其综合任务计划，收集和分析了数据以监测该计划的进展情况，并评估了其在交付授权任务方面的业绩及其对其责任领域的影响。

E. 特派团业务面临的挑战

56. 由于 COVID-19 疫情，特派团的业务活动继续受限。世界各地的旅行限制给军事人员的轮调、遣返和部署以及国际文职人员进出任务区的旅行带来挑战。西撒特派团人员在阿尤恩和廷杜夫之间的移动仍然有限，自 2020 年 3 月以来，西撒特派团在这两个地点之间的定期航班暂停。业务活动继续减少，后勤和维护服务继续按照修订后的安排进行(S/2020/938，第 17 段)。

57. 正如 6 月份通过全面规划和业绩评估系统评估的那样，总体任务执行受到 2020 年 11 月事件的严重影响，这些事件据信可能导致整个领土的战争遗留爆炸物增加，包括以前被认为是安全的地区，对西撒特派团人员和后勤车队以及公众构成威胁。

58. 西撒特派团通往护堤以东队部的后勤供应和维护链受到限制，其挑战性越来越大。2020 年 11 月以来，波利萨里奥阵线以安全考虑为由，不允许任何后勤和维护地面车队进入护堤以东。这影响了燃料的运送、设备和住宿的维修与维护、车辆的轮换以及无法空运的重型设备的运输。前往护堤以东西撒特派团队部的再补给飞行受到限制(见上文第 28 段)，也影响粮食补给和提供技术支持，包括在车辆、发电机和基础设施预防性维护方面。西撒特派团继续积极与波利萨里奥阵线接触，以获得前往护堤以东各队部的必要后勤准入。

59. 由于无法进入正在发生敌对行动的护堤附近地区，西撒特派团的观察活动继续面临重大挑战，只能利用卫星图像进行部分弥补。

60. 自 COVID-19 疫情开始以来，阿尤恩和廷杜夫之间的所有航班都已停飞，这影响到向西撒特派团廷杜夫联络处运送设备和用品，以及廷杜夫和阿尤恩之间的国际人员流动。

61. 特派团无法接触护堤以西的当地对话者，这继续严重限制其独立收集可靠态势感知信息以及评估和报告整个责任区事态发展的能力。

62. 西撒特派团的人员、行动和资产仍然容易受与恐怖主义和有组织犯罪有关的威胁之害，特别是在护堤以东无人居住的广阔沙漠地区。

63. 摩洛哥要求西撒特派团在护堤以西使用摩洛哥车辆号牌，违反特派团地位协定，致使民众对特派团公正性的普遍认知也继续受到影响。2014 年 3 月，我的特别代表与摩洛哥政府达成口头协议，逐步用联合国车牌取代摩洛哥车牌(S/2014/258，第 50 段)。该协议尚未执行。这一悬而未决的问题，以及摩洛哥在西撒特派团工作人员护照上盖章的问题，仍然是波利萨里奥阵线经常提出反对的问题。

五. 人道主义活动和人权

A. 冲突中下落不明人员

64. 因以往敌对行动而仍然下落不明人员的问题仍然是一个重大的人道关切。在该问题上，红十字国际委员会仍然愿意充当双方之间的中立调解者并发挥咨询作用。

B. 协助保护西撒哈拉难民

65. 联合国难民事务高级专员公署(难民署)继续提供国际保护，并与联合国儿童基金会(儿基会)和世界粮食计划署(粮食署)一道，向生活在阿尔及利亚廷杜夫附近五个营地的撒哈拉威难民提供人道主义援助。

66. 由于 COVID-19 疫情，难民营本已脆弱的社会经济状况进一步恶化。2021 年 3 月，难民营受到第二波影响，7 月中旬又受到第三波影响，这是迄今为止最严重的一波，导致出现 1 040 多宗病例，包括 48 人死亡。难民营中的撒哈拉威难民继续报告说，他们普遍失去收入和工作，而且很缺钱，因而购买力下降，在满足其基本需求方面困难加大。获得保健、环卫服务、能源和食物是难民人口关切的紧迫问题。撒哈拉威难民的总体营养状况仍然不稳定，因为相关指标多年来一直逐步下降。2020 年 10 月，粮食署牵头对 500 多个难民家庭进行了分配后监测，结果显示，粮食消费得分处于贫困或边缘状态的家庭比例有所上升，31.5%的家庭处于边缘状态，5.2%的家庭处于贫困状态，而前一年的这一比例为 1.2%。

67. 面对数波 COVID-19 冲击，人道主义行为体一直坚持向撒哈拉威难民提供基本的生存援助。为加强难民营内的检测能力，防止 COVID-19 进一步传播，难民署提供了 10 000 次快速抗原检测以及个人防护设备。自疫情暴发以来，在难民营开展活动的人道主义行为体还确保对公共场所和家庭进行定期消毒，提供肥皂、漂白剂、水醇凝胶以及隔离设施。为使保健设施适应 COVID-19 新环境，难民署修复并配备了拉布尼中心医院，包括配备中央供氧系统为主要病房服务，并在布支杜尔营地完成修建一所新医院。此外，为遏制 COVID-19 传播，促进难民妇女积极参与教育、专业和社会活动，难民署及其合作伙伴向育龄妇女和女童分发了盥洗用具包。

68. 难民署和粮食署继续共同努力，减轻弱势群体、特别是孕妇和哺乳期妇女及儿童的营养不良情况并防止其加剧。粮食署每月为近 4 万名难民儿童提供菜篮子商品和新鲜食品券以及学校膳食。除了这些努力之外，难民署还在斋月期间分发新鲜食物，同时每月分发酵母和非粮食救济物品，例如重新灌注烹饪燃气和安装新的安全高效炉灶。这一联合应对措施有助于使难民的饮食多样化，尽管他们仍然几乎完全依赖人道主义援助。按照保持社交距离准则分配食品和凭证的新程序已经实施。

69. 儿基会为撒哈拉威人难民营的妇幼保健方案提供支持，包括教师能力建设，在阿尤恩、斯马拉和达赫拉难民营建造三所初中学校和一所小学，并提供学校用品包。儿基会还支持通过当地电视台开设远程学习课程，并对失学儿童和教育管

理信息系统进行了分析，分析结果将作为撒哈拉威人教育部门五年战略的基础。为支持学校实行保持社交距离措施，难民署购买了更多的教科书，以实现“一名儿童一本书”的比例。

70. 粮食署继续开展创新生计活动，如养鱼场和其他农业项目。为改善难民的用水，减少卡车运水，难民署在奥塞尔德难民营建立了一个可持续的供水网络。因此，用水储存充分，营地卫生条件得到了显著改善。

71. 在难民署、粮食署、儿基会和五个非政府组织于 2020 年 4 月发出约 1 500 万美元的 COVID-19 联合呼吁后，2020 年的人道主义捐款有了显著增加。这三个机构收到的款项约为应对 COVID-19 疫情需求总额的 60%。然而，在廷杜夫难民营实施的方案仍然极其脆弱。

C. 建立信任措施

72. 根据安全理事会第 1282(1999)号决议及其后多项决议采取的旨在让廷杜夫难民营中的撒哈拉威难民与其在西撒哈拉领土上的原籍社区之间建立家庭联系的建立信任措施仍被搁置。

D. 人权

73. 安全理事会第 2548(2020)号决议大力鼓励加强与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的合作，包括为访问该区域提供便利。人权高专办连续 6 年无法对该区域进行任何访问。人权高专办无法进入西撒哈拉，这继续导致该领土在人权监测方面存在巨大空白。

74. 人权高专办仍感到关切的是，有报告称摩洛哥在西撒哈拉对表达、和平集会和结社自由权利施加了不当限制，特别是在 2020 年 11 月事态发展之后，[2] 还有报告称摩洛哥安全部队不必要和不成比例地使用武力驱散抗议活动，在没有搜查令的情况下入室搜查，任意逮捕和拘留，非法和任意监视、骚扰、恐吓和破坏财产。人权理事会特别程序任务负责人就本报告所述期间抗议者、记者、博主、律师和人权维护者遭受酷刑和虐待的指控发出了三封信函。[3] 2021 年 7 月 1 日，人权维护者处境特别报告员发布新闻稿，呼吁摩洛哥停止以西撒哈拉境内人权维护者和记者为目标，允许他们在不受报复的情况下工作。[4] 新闻稿还提到涉及一名人权维护者的案件，据称其在阿尤恩被软禁数月，遭到身体和性侵犯，并受到摩洛哥安全部队的非法和任意监视。

75. 2020 年 11 月 25 日，摩洛哥最高上诉法院维持 2017 年拉巴特上诉法院的裁决，其中裁定 Gdeim Izik 囚犯群体有罪，认定他们在拆除 Gdeim Izik 难民营期间发生的冲突中造成 11 名安全部队成员死亡。据报，该群体的成员曾数次绝食，抗

[2] 另见 A/HRC/48/28，附件二。

[3] 见特别程序任务负责人的指控信，JAL MAR 5/2020，和摩洛哥政府的回复，JAL MAR 4/2021，以及紧急呼吁信 JUA MAR 5/2021。

[4] 见“摩洛哥：联合国人权专家谴责对人权维护者的‘压制’”，2021 年 7 月 1 日。可参阅 https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27244。

议受到虐待，包括单独监禁以及不向他们及其他囚犯提供医疗护理。据报，这些囚犯被单独禁闭，不能与亲属、法律代表和其他人联系。

76. 2021 年 7 月 28 日，我收到波利萨里奥阵线的一封信，内容涉及“西撒哈拉日益令人震惊的局势”和 2020 年 11 月 13 日事件之后据称在西撒哈拉发生的侵犯人权行为。我分别于 2021 年 8 月 9 日、8 月 13 日和 8 月 31 日收到摩洛哥来信，其中介绍了努力在该领土“促进和保护人权和基本自由”的情况。其中包括关于我向安全理事会提交的定期报告中所概述具体事件的信息、关于“Gdeim Izik 事件的政治工具化操作”的信息以及关于廷杜夫难民营据称存在侵犯人权行为的信息。

77. 2021 年 7 月 28 日和 8 月 4 日，摩洛哥向人权高专办提供了关于该领土人权状况和经济发展情况的资料，包括为应对 COVID-19 而采取的措施。摩洛哥还在这些信中提请注意据称廷杜夫难民营平民遭受的侵犯人权行为。

78. COVID-19 危机继续对廷杜夫难民营内撒哈拉威平民的人权产生不利影响。据报，由于获得人道主义援助的机会有限，这种情况变得更加严重。疫情造成的影响进一步减少了难民营的商业和经济活动，与此同时人权高专办接到摩洛哥和非政府组织的指控，称波利萨里奥阵线挪用难民营的资金和援助物资。特别程序任务负责人转交了一封函件，内容涉及阿尔及利亚安全部队据称于 2020 年 10 月在达赫拉难民营附近一个矿场上对两名撒哈拉威难民进行法外处决。[5]

六. 非洲联盟

79. 2020 年 12 月 6 日，非洲联盟国家元首和政府首脑会议举行了关于“平息非洲枪炮声”的第十四届特别会议。会议在其第 1(XIV)号决定第 15 段中“对摩洛哥和撒哈拉威共和国之间”在盖尔盖拉特的“军事紧张局势升级深表关切”。除其他外，宣言“呼吁联合国秘书长任命一名西撒哈拉问题特使”。2021 年 3 月 9 日，非洲联盟和平与安全理事会就第十四届特别会议关于平息枪炮声的决定第 15 段落实情况举行了第 984 次会议。

七. 财务方面问题

80. 安全理事会第 2548(2020)号决议将西撒特派团的任务期限延长至 2021 年 10 月 31 日。

81. 大会在第 75/305 号决议中批款 5 650 万美元，作为特派团 2021 年 7 月 1 日至 2022 年 6 月 30 日期间的维持费。如果安全理事会决定将西撒特派团的任务期限延长到 2021 年 10 月 31 日以后，则特派团维持费将仅限于大会核定的数额。

82. 截至 2021 年 8 月 27 日，西撒特派团特别账户的未缴摊款为 6 310 万美元。截至该日，所有维持和平行动的未缴摊款总额为 40.311 亿美元。

[5] 例如可参阅特别程序任务负责人的指控信 JAL DZA 7/2020 和阿尔及利亚政府的回复。

83. 按照季度付款时间表，部队费用以及特遣队所属主要装备和自我维持费用已偿还至 2021 年 3 月 31 日。

八. 意见和建议

84. 我对本报告所述期间西撒哈拉的事态发展深感关切。缓冲带作为非军事区的地位仍然是和平解决西撒哈拉局势的基石。摩洛哥与波利萨里奥阵线之间恢复敌对行动，对于实现这一长期争端的政治解决是一个重大挫折。自那以来，每天都有人闯入该非军事区而且双方之间敌对行动不断，严重破坏了过去 30 年来作为停火基础的安排。在敌对行动持续发生的情况下，局势仍有明显的升级风险。因此，我呼吁双方缓和局势，立即停止敌对行动。在这种情况下，恢复政治进程是再迫切不过了。双方仍绝对有必要商定任命一名个人特使，以重启关于西撒哈拉问题的政治对话。

85. 尽管最近遭遇重大挫折，但我仍确信可以找到解决办法。现在比以往任何时候都更需要找到一个公正、持久和彼此可以接受的政治解决方案，按照第 2440 (2018)、2468(2019)、2494(2019)和 2548(2020)号决议保障西撒哈拉人民实行自决，这就需要当事双方和国际社会展现强大的政治意愿。我再次呼吁安全理事会成员、西撒哈拉之友和其他相关行为体鼓励摩洛哥和波利萨里奥阵线在我的新个人特使任命后，立即本着诚意、无条件地参与政治进程。

86. 此外，领土内的单方面强势行动和象征性姿态导致双方之间缺乏信任的状况继续加剧，对局势产生了负面影响。这种姿态和行动是紧张局势加剧的根源，与通过谈判解决问题的精神背道而驰。我敦促各方不要发表有害的言论和采取有害的行动，并敦促西撒哈拉的国际伙伴继续重申支持通过谈判实现西撒哈拉问题的公正、持久和双方都能接受的政治解决。

87. 邻国在解决西撒哈拉问题方面可发挥至关重要的作用。在这方面，摩洛哥与阿尔及利亚之间关系的恶化令人关切。我鼓励这两个邻国找到修复关系的办法，包括支持区域合作及区域和平与安全。

88. 西撒特派团军事观察员一直无法安全进入护堤或缓冲带或其附近地区。再加上护堤以东的更多行动限制，西撒特派团观察整个领土局势以及对其队部进行重要维护的能力受到严重阻碍。如果不取消这些限制，西撒特派团护堤以东各队部有可能会变得无法维持。波利萨里奥阵线必须立即取消对西撒特派团地面车队、航空资产和人员在护堤以东自由行动的所有限制，并允许后勤和维护服务自由流动。

89. 令人遗憾的是，双方继续限制与西撒特派团领导层的接触。双方迄今已有两年多未与我的特别代表会面，波利萨里奥阵线也有三年多未与部队指挥官会晤。为了所有人的利益，我再次呼吁双方保持承诺，并与西撒特派团的文职和军事领导人保持定期接触。

90. 令人关切的是，除紧急服务外，该领土的事态发展已导致护堤以东的常规排雷行动暂停。我鼓励恢复这项工作，并鼓励双方与地雷行动处进行更密切接触，以便在整个领土清除地雷和战争遗留爆炸物，确保遵守国际人道主义地雷行动标准，以提高清除地雷活动的效力。

91. 我深信，更多妇女参与维持和平行动，会改善联合国和平行动的成效，增强其效力。本着“以行动促维和”倡议的目标，我感谢西撒特派团的部队派遣国提供支持，使特派团成为这方面的典范，并鼓励它们继续这样做。

92. 我再次呼吁双方尊重、保护和促进所有西撒哈拉人民的人权，包括处理悬而未决的人权问题，加强与人权高专办和联合国人权机制的合作，并为履行其监测使命提供便利。为了确保所有西撒哈拉人得到保护，必须对人权状况进行独立、公正、全面和持续的监测。

93. 我要衷心感谢摩洛哥、波利萨里奥阵线和阿尔及利亚在 COVID-19 疫情期间给予合作，并赞赏摩洛哥和阿尔及利亚慷慨地向西撒特派团文职和军职人员提供疫苗。我还赞扬阿尔及利亚将难民纳入其疫苗接种方案，我鼓励继续这些努力。要从疫情中恢复，就需要向每个人提供疫苗。

94. 在 COVID-19 疫情期间，人道主义行为体一直坚持向撒哈拉威难民提供基本的生存援助。我赞扬难民署、粮食署和儿基会工作人员以及各非政府组织伙伴的奉献精神。我感谢国际社会发出援助廷杜夫难民营中撒哈拉威难民的联合呼吁，以此支持应对 COVID-19，我也鼓励国际社会继续为廷杜夫难民营长期资金不足的人道主义行动作出贡献，以保护包括妇女和儿童在内的弱势群体。

95. 尽管存在本报告中所述的一些重大挑战，但西撒特派团仍然是我本人、安全理事会、会员国和秘书处就该领土事态发展获取公正信息和建议的主要来源，而且常常是唯一来源。在这方面，西撒特派团继续明显而持久地见证联合国和国际社会如何致力于根据第 2440(2018)、2468(2019)、2494(2019)和 2548(2020)号决议为西撒哈拉冲突达成公正、持久和彼此可以接受的政治解决方案。因此，我建议安理会将西撒特派团的任务期限再延长一年，至 2022 年 10 月 31 日。

96. 我向西撒特派团的男女同仁表示最深切的感谢，感谢他们坚持不懈地致力于特派团的工作和联合国的目标和宗旨，包括在面对 COVID-19 疫情和敌对行动死灰复燃的挑战的时候。我欢迎我的新任西撒哈拉问题特别代表兼西撒特派团团长亚历山大•伊万科，并衷心感谢他的前任科林•斯图尔特以及部队指挥官齐亚•乌尔•拉赫曼少将在尤其艰难的环境下发挥了模范领导作用。

附件一

联合国西撒哈拉全民投票特派团

截至 2021 年 9 月 30 日的人员派遣情况

国家	军事观察员[a]	部队[a]	民警[b]	共计
阿根廷	3	—	—	3
奥地利	6	—	—	6
孟加拉国	7	20	—	27
不丹	2	—	—	2
巴西	11	—	—	11
乍得	2	—	—	2
中国	11	—	—	11
哥伦比亚	2	—	—	2
科特迪瓦	2	—	—	2
克罗地亚	9	—	—	9
厄瓜多尔	2	—	—	2
埃及	25	—	—	25
萨尔瓦多	1	—	—	1
法国	2	—	—	2
德国	3	—	—	3
加纳	10	7	—	17
几内亚	4	—	—	4
洪都拉斯	10	—	—	10
匈牙利	6	—	—	6
印度	4	—	—	4
印度尼西亚	3	—	—	3
意大利	4	—	—	4
约旦	2	—	—	2
哈萨克斯坦	7	—	—	7
马拉维	4	—	—	4
马来西亚	9	—	—	9
墨西哥	6	—	—	6
蒙古	3	—	—	3
黑山	1	—	—	1
尼泊尔	4	—	—	4
尼日利亚	5	—	—	5
巴基斯坦	13	—	—	13
波兰	1	—	—	1

国家	军事观察员[a]	部队[a]	民警[b]	共计
大韩民国	6	—	—	6
俄罗斯联邦	10	—	—	10
斯里兰卡	2	—	—	2
瑞典	2	—	—	2
瑞士	2	—	—	2
多哥	2	—	—	2
共计	**208**	**27**	**–**	**235[c]**

[a] 核定人数为 245 人，包括部队指挥官。

[b] 核定人数为 12 人。

[c] 实地军队和民警实际人数，包括部队指挥官。

附件二

地图


MOROCCO
ALGERIA
MAURITANIA
Western Sahara
CANARY ISLANDS
ATLANTIC OCEAN
La Palma
Tenerife
Gomera
Hierro
Lanzarote
Fuerteventura
Gran Canaria
Santa Cruz de Tenerife
Las Palmas
Agadir
Tiznit
Sidi Ifni
Goulimine
Tan-Tan
Oued Drâa
Zag
Tindouf
Tarfaya
Subkhat Tah
As-Sakn
Laayoune
Al Ga'da
Hawza
Idiriya
Mahbas
Al Farcia
Smara
Boucraa
Boujdour
Aridal
Oued Al Khatt
Mehaires
Tifariti
Bir Lahlou
Bentili
Guelta Zemmur
Bir Mogrein
Chalwa
Zbayra
Sebkhet Oumm ed Drous Telli
Subkhat Aghzoumal
Tagarzimat
Oum Dreyga
Bir Anzarane
Baggari
Ad Dakhla
Aargub
Subkhat Tanwakka
Imlily
Mijek
Subkhat Doumas
Subkhat Tidsit
Sebkhet Ijill
Zouérate
Awsard
Agwanit
Dougaj
Bir Gandouz
Tichla
Zug
Guerguerat
Bou Lanuar
Nouadhibou
La Guera
Choum
Sebkha de Chinchane
Atar
HQ MINURSO
BANGLADESH
LO
MINURSO
August 2021
Medical unit
Liaison office
UN team site
Berm
Paved road
0 50 100 150 200 km
0 50 100 mi
The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations.
Map No. 3691 Rev. 93 UNITED NATIONS
August 2021 (Colour)
Office of Information and Communications Technology
Geospatial Information Section